

CONCLUSIONS

M. Guillaume ODINET, rapporteur public

Vous aurez certainement une idée assez précise de ce qu'est le kiteboard, ou kitesurf, pour vous être rendus en bord de mer un jour de vent. Mais peut-être cette connaissance viendra-t-elle de ce que vous avez déjà connu du conflit qui agite la fédération française de voile et la fédération française de vol libre pour l'obtention de la délégation portant sur cette discipline, qui a donné lieu à votre décision du 5 mars 2014 (Fédération française de voile, n^{os} 369399, 369400, inédite au Recueil). Pour le cas où vous ne fréquenteriez ni les plages les jours de vent, ni les 2^e et 7^e chambres réunies les jours d'examen des contentieux relatifs au kitesurf, rappelons simplement que ce sport consiste à évoluer avec une planche sur une étendue d'eau en étant tracté par un cerf-volant spécialement adapté, qui consiste en une aile à structure gonflable, et se pilote à l'aide d'une barre.

Comme vous le savez pour les pratiquer régulièrement – probablement plus souvent que le kitesurf – les dispositions du code du sport prévoient (v. art. L. 131-8 et 9) que certaines fédérations sportives sont agréées pour participer à la mise en œuvre des missions de service public relatives au développement et à la démocratisation des activités physiques et sportives et que (c'est l'art. L. 131-14), parmi ces fédérations agréées, dans chaque discipline et pour une durée déterminée, une seule reçoit délégation du ministre chargé des sports, afin, notamment, d'organiser les compétitions sportives à l'issue desquelles sont délivrés les titres internationaux, nationaux, régionaux ou départementaux.

Postérieurement à votre décision Institut d'ostéopathie de Bordeaux (Section, 1^{er} juillet 2016, n^{os} 393082, 393524, Rec. p. 277), qui a resserré la catégorie des actes ayant pour objet l'organisation du service public et revêtant de ce fait un caractère réglementaire, vous avez jugé que la décision par laquelle le ministre agrée une fédération ne revêt pas un tel caractère (26 avril 2017, Fédération de boxe américaine et disciplines associées, n^o 399945, à mentionner aux Tables sur ce point). Si aucune mention aux Tables du Recueil n'est, depuis, venue préciser votre position quant à la nature des décisions par lesquelles le ministre attribue délégation aux fédérations, votre décision précitée du 26 avril 2017, qui distingue les agréments des délégations et ne dénie le caractère réglementaire qu'aux premiers, nous paraît avoir entendu maintenir votre jurisprudence ancienne qui regardait l'attribution de la délégation comme présentant un caractère réglementaire (v. en dernier lieu la décision Fédération française de voile du 5 mars 2014 précitée).

Cela nous paraît d'ailleurs conforme à l'esprit de votre jurisprudence issue de la décision Institut d'ostéopathie de Bordeaux, qui dénie tout caractère réglementaire à l'agrément d'une personne lorsqu'il ne la fait participer au service public que dans des conditions déjà organisées par voie législative ou réglementaire – et laisse clairement apparaître, notamment depuis votre décision du 26 avril 2017, un *a contrario* dans les cas où l'agrément emporte attribution à la personne agréée d'une compétence pour qu'elle organise elle-même le service public. Or c'est dans cette seconde catégorie de mesures que se place l'attribution ministérielle de la délégation à une fédération, qui emporte attribution à celle-ci d'un pouvoir réglementaire pour organiser les compétitions sportives (v. par ex. 18 janvier 1993, Société générale pour le développement des loisirs Paris-Loisirs-Bowling et autres, n° 129958, T. pp. 556-1054 ; 11 janvier 2008, Association vigilance nature environnement Bresse-Revermont et autres, n° 303726, T. pp. 824-945 ; 15 décembre 2010, Société du mas du Clos et B..., n° 331536, T. 879-994). Elle nous paraît ainsi avoir pour objet même l'organisation du service public.

Vous êtes donc compétents pour connaître en premier ressort des deux recours de la fédération française de vol libre, qui sont dirigés contre deux arrêtés du 31 décembre 2016 du ministre chargé des sports en tant, pour l'un, qu'il n'étend pas la délégation accordée à cette fédération pour la discipline du kiteboard et, pour l'autre, qu'il accorde délégation à la fédération française de voile pour cette discipline.

Soulignons que ces deux arrêtés ont marqué un revirement dans l'approche du ministre chargé des sports. Jusqu'à leur adoption, en effet, c'est la fédération de vol libre qui avait reçu délégation pour le kitesurf, malgré les demandes en ce sens de la fédération de voile et sans que le recours de cette dernière n'y change rien.

1. Pour vous demander l'annulation de ces arrêtés, la fédération de vol libre soutient tout d'abord que Mme L..., directrice des sports, ne disposait pas d'une délégation de signature lui permettant de les signer. Mais l'article 1^{er} du décret du 27 juillet 2005¹ lui attribuait bien une telle délégation, les arrêtés litigieux étant relatifs aux affaires de sa direction.

2. Il est ensuite soutenu que les arrêtés procèdent d'une méconnaissance du principe d'impartialité dès lors que Mme L..., leur signataire, était membre d'une association de voile, déléguée par elle auprès de la ligue régionale et licenciée de la fédération française de voile, et qu'elle a participé à la réalisation d'une enquête de la fédération française de voile.

Vous le savez, le principe d'impartialité est un principe général du droit qui s'impose à toute autorité administrative (Section, 29 avril 1949, Bourdeaux, Rec. p. 188 ; Section, 30 décembre 2010, Société Métropole Télévision, n° 338273, Rec. p. 544). Il conduit à exclure de la participation à l'adoption d'une décision toute personne ayant un intérêt direct à l'affaire (v. 7 juillet 1965, Fédération nationale des transporteurs routiers, n° 61958, Rec. p. 413) ou, selon la formulation actuelle – qui est plus large – toute personne se trouvant en situation de conflit d'intérêts, c'est-à-dire, selon l'article 25 bis de la loi du 13 juillet 1983, dans une « situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions ».

¹ N° 2005-850.

Vous estimez ainsi que méconnaît le principe d'impartialité une décision défavorable concernant une entreprise lorsque des personnes exerçant des responsabilités importantes dans une entreprise concurrente ont pu influencer son adoption (v. 26 juillet 2007, P..., n° 293908, T. pp. 657-695 ; 11 février 2011, Société Aquatrium, n° 319828, 326062, Rec. p. 42 ; v. aussi 12 février 2007, Société Les Laboratoires Jolly-Jatel et autres, n° 290164 e. a., aux Tables sur un autre point). Il en va de même, de façon assez symétrique, de l'attribution d'un marché à une entreprise lorsqu'une personne ayant exercé d'importantes responsabilités dans cette entreprise a pu influencer le sens de cette décision (14 octobre 2015, Société Applicam Région Nord-Pas-de-Calais, n° 390968, T. pp. 540-747-758-800).

Il résulte de cette dernière décision et d'un précédent relatif aux experts désignés (19 avril 2013, Centre hospitalier d'Alès-Cévennes, n° 360958, T. pp. 771-774) que, pour caractériser une interférence entre intérêts portant atteinte au principe d'impartialité, vous tenez compte de la nature, l'intensité, la date et la durée des relations entre la personne susceptible d'influencer le sens de l'acte en cause et l'une des personnes que cet acte concerne directement ou indirectement. Il nous semble qu'il vous appartient également de prendre en considération l'objet et le contexte de cet acte – notamment pour tenir compte de ce que certaines décisions favorables sont adoptées dans un contexte où l'administration ne doit pas choisir entre plusieurs personnes ou ne dispose pas de véritable pouvoir d'appréciation.

En appliquant cette grille à l'espèce, vous constaterez qu'il est uniquement établi que Mme L... exerçait en 2009 des responsabilités de second rang dans une association affiliée à la fédération française de voile et était, la même année, titulaire d'une licence de cette fédération – ce qui était une obligation pour tous les membres de son association. Quant à sa participation en 2011 à une commission de la fédération française de voile, elle résultait de la qualité de directrice de la jeunesse et des sports de la ville de Paris de l'intéressée.

Au vu de ces seuls éléments, il nous paraît impossible, eu égard à l'ancienneté et la faible intensité des liens invoqués et malgré le contexte particulièrement conflictuel du choix de la fédération délégataire pour la discipline du kiteboard, d'estimer que les arrêtés attaqués ont été adoptés en méconnaissance du principe d'impartialité.

3. Le moyen suivant s'écarte plus facilement : comme nous vous l'avons dit, les arrêtés attaqués présentent un caractère réglementaire ; ils n'étaient donc pas soumis à l'exigence de motivation fixée par l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration.

4. Il est enfin soutenu que le ministre des sports aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en attribuant la délégation pour la discipline du kiteboard à la fédération française de voile plutôt qu'à la fédération française de vol libre.

Rappelons que le ministre des sports dispose d'une large marge d'appréciation pour choisir la fédération à laquelle il attribue la délégation pour une discipline. Ce qui vous conduit à exercer un contrôle restreint sur les appréciations qu'il porte, pour ne censurer que les erreurs manifestes qu'il commet dans l'exercice de ce pouvoir (v., en dernier lieu, la décision Fédération française de voile du 5 mars 2014, préc.).

En l'espèce, pour affirmer que le ministre a commis une telle erreur, la fédération française de vol libre soutient que la glisse aérotractée sur terre, sur neige et sur mer constitue une discipline unique au sens du code du sport, si bien que le ministre ne pouvait lui confier la

délégation pour la glisse aérotractée sur terre (landkite) et sur neige (snowkite) tout en confiant la délégation pour la glisse aérotractée sur plan d'eau (kiteboard) à la fédération française de voile. Elle ajoute que cette dernière fédération ne dispose pas d'expertise en la matière, alors qu'elle s'est quant à elle construite une très forte légitimité.

Mais ces arguments ne nous retiendront pas. D'abord parce qu'il ne vous appartient pas, au titre de votre contrôle de l'erreur manifeste, de déterminer si le kitesurf est plus un sport d'eau ou un sport d'air ou s'il s'assimile plus à la planche à voile ou au cerf-volant ; vous n'entrerez donc pas dans les débats sans fin vers lesquels la requête vous tire, à grand renfort de documentation. Il ne vous revient pas davantage de déterminer laquelle des deux fédérations en cause était la plus légitime, ou la plus experte, pour organiser la pratique de ce sport. Il vous revient uniquement d'apprécier si le choix d'attribuer la délégation pour le kitesurf à la fédération française de voile est manifestement erroné.

Et il nous paraît clair que tel n'est pas le cas.

Nous notons tout d'abord que vous avez déjà admis en 2014 que le kitesurf (cerf-volant de traction sur eau), puisse être regardé comme une discipline distincte du cerf-volant de traction sur terre et du cerf-volant de traction sur neige. Le seul fait de ne pas attribuer une délégation unique pour ces différentes disciplines ne saurait donc caractériser une erreur manifeste d'appréciation.

Vous avez également déjà admis en 2014 que le kitesurf présente des similitudes certaines avec les disciplines de voile, pour lesquelles la fédération de voile a reçu délégation. C'est que, comme la voile ou la planche à voile, le kitesurf est un sport nautique utilisant l'énergie du vent. Dans ses conclusions, Xavier Domino en déduisait déjà qu'il n'y aurait pas eu d'erreur manifeste à attribuer la délégation pour le kitesurf à la fédération française de voile – soulignant ainsi qu'en la matière, plusieurs décisions sont légalement possibles.

La seule nature du kitesurf nous conduit donc à écarter toute erreur manifeste d'appréciation à confier la délégation pour ce sport à la fédération française de voile. Cette conclusion est par ailleurs confortée par le fait qu'au niveau international², c'est la fédération internationale de voile, dont la fédération française de voile est la seule représentante de la France, qui organise les principales compétitions de kitesurf et qui est reconnue par le CIO comme autorité régissant la discipline. Il en résulte qu'avant l'arrêté attaqué, c'est la fédération française de voile qui procédait à l'inscription aux épreuves internationales de kitesurf des sportifs français choisis par la fédération française de vol libre. Cette articulation, prévue par l'article L. 131-22 du code du sport, n'est pas impossible ; mais nous comprenons que le ministre ait préféré aligner – ce que l'article L. 131-22 ne lui interdisait absolument pas de faire – l'organisation nationale sur l'organisation internationale, qui est aussi l'organisation de nombreux pays disposant d'une fédération de voile.

Terminons en relevant, d'une part, que le comité national olympique et sportif français (CNOSF) s'est prononcé dans le sens de l'attribution de la délégation à la fédération de voile et, d'autre part, que rien au dossier ne conduit à la conclusion que la fédération française de voile ne serait pas en mesure d'exercer de façon satisfaisante les missions de la fédération délégataire pour la discipline du kitesurf.

² Même si le débat entre représentation unique des sports de glisse aérotractée et rattachement du kitesurf aux instances de représentation de la voile existe.

Si vous nous suivez, vous rejetterez donc les requêtes, ce qui vous évitera d'examiner la bien curieuse fin de non recevoir présentée par le ministre en défense contre les conclusions de la fédération de vol libre dirigées contre la délégation qui lui a été accordée en tant qu'elle n'inclut pas le kitesurf, et qui consiste à soutenir que dès lors que cette fédération conteste l'attribution à la fédération de voile de la délégation pour la discipline du kitesurf, elle n'est pas recevable à contester sa propre délégation en tant qu'elle ne s'étend pas au kitesurf.

Vous pourrez enfin mettre à la charge de la fédération requérante la somme de 3 000 euros à verser à la fédération française de voile.

Tel est le sens de nos conclusions.